

PLANIFICACIÓN SOSTENIBLE A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN: MARCO LEGAL Y EL DESAFÍO DE ACTIVAR LA SOCIEDAD CIVIL

Prof. Dr. Kathrin Nitschmann y Prof. Dr. Thomas Winschuh

1ª PARTE

Prof. Dr. Kathrin Nitschmann

I. Perspectiva legal

1. Introducción

La participación de los ciudadanos en las decisiones de planificación urbanística se ha desarrollado en Alemania desde la década de los años 60 constantemente a favor de una mayor voz de los ciudadanos. Esto se manifiesta en particular en el Baugesetzbuch (Código de urbanismo)¹ que regula la ordenación urbanística. Sin embargo, la implementación práctica de la participación prevista por la ley sigue siendo criticada, ya que muchas veces no satisface la demanda de un derecho informado como base para una participación verdadera. Esto plantea la cuestión de si es necesario mejorar los mecanismos legales previstos o si simplemente hay una falta de implementación efectiva de las regulaciones existentes. Al mismo tiempo, tales consideraciones tocan el principio de democracia representativa.

Desde la perspectiva del derecho público alemán, suelen asociarse con el principio de desarrollo sostenible el derecho ambiental y de planificación. En estos la sostenibilidad tiene obviamente un carácter ecológico al nivel del derecho material. Además, son -ciertamente con una dimensión de contenido- sobre todo las estructuras de participación pública las que contribuyen de manera fundamental a la sostenibilidad ya en la fase de la planificación.

De cara a los temas del pilar ecológico del desarrollo sostenible que merecen alta protección, la planificación urbanística requiere que se acentúe cada vez más el papel de la participación ciudadana para incrementar la eficiencia de un proceso de planificación sostenible. Por último, pero no menos importante, este mismo contribuye a la paz social y puede surgir una nueva forma sostenible de vida en comunidad. Tener voz en el diseño del entorno de vida e influir en los proyectos de desarrollo urbanístico puede ayudar a revivir el sentimiento de democracia de una manera diferente y promover la "justicia ambiental" en la interfaz entre las políticas ambientales, sociales y de salud. Sin duda, esto debería ser una preocupación de los responsables locales en vista de las condiciones de vida de los grupos de población de bajos ingresos, quienes están más expuestos a una mayor contaminación ambiental que otros grupos de población.²

¹ Código de urbanismo en su versión consolidada de 23 de septiembre de 2004, BGBl. 2004 I, p. 2414, modificada por la Ley de 22 de julio de 2011, BGBl. 2011 I, p. 1509; en lo sucesivo, «BauGB», regula la ordenación urbanística.

² Sobre la dimensión de la justicia ambiental Dieckmann: Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung NVwZ 2013, p. 1575-1581.

Resulta que, desde la perspectiva de la sostenibilidad la participación es una preocupación urgente y, mientras tanto, también se ha consolidado como un principio legal. Esto no solo con miras a las contribuciones potencialmente sustanciales de los afectados a los problemas ecológicos y económicos que lleva un proyecto, sino también con miras a la paz y la justicia social. En el contexto del desarrollo urbano la justicia ambiental presenta el denominador común de las dimensiones mencionadas y se la puede considerar como una expresión de la sostenibilidad.

Por supuesto, las disposiciones relativas a la participación pública tienen su lugar en la legislación alemana relativa a la planificación urbanística - hasta, desde unos años, en una oferta de participación basada en Internet. Cabe señalar que, a pesar de esta oferta legal de participación, que se dirige a "todos", la experiencia ha demostrado que generalmente son los miembros de la sociedad en mejor situación social y financiera quienes se involucran en los procesos de planificación o incluso exigen participación. Por el contrario, el compromiso cívico de los grupos de población socialmente desfavorecidos es visiblemente menor y existe una clara necesidad de acción. Las razones de esto son diversas, todas y cada una de ellas deberían, no obstante, desencadenar un impulso de acción de las ciudades y municipios responsables en la dirección del "empoderamiento" de estos grupos. Se asume que un empoderamiento como último escalón en la escalera de informar, consultar, involucrar, cooperar, empoderar exige un compromiso serio de los responsables en cada escalón. Probablemente este inventario inicial se puede observar no solamente in Alemania, a pesar de divergentes condiciones socioculturales. Por lo tanto, es interesante examinar qué modelos de participación existen en otros países para obtener ejemplos de mejores prácticas - por supuesto, según las posibilidades legales existentes. En este contexto actualmente se desarrolla un proyecto interdisciplinario e internacional con el título "Sustainable Planning through Participation", ubicado en el Campus Ambiental, dentro cuyo marco se hacen entrevistas con actores del campo de la planificación con el fin de identificar ejemplos de "mejores prácticas" y desarrollar modelos de participación ciudadana efectiva en función del escenario relevante.

El siguiente artículo examina los requisitos para una participación justa en las decisiones de planificación desde la perspectiva alemana y cómo este status quo se relaciona con la idea de una planificación sostenible. La atención se centra, de manera ejemplar, en la planificación urbanística. Como el nivel más bajo del ordenación del territorio (Raumordnung) y más allá de la planificación de proyectos de infraestructura nacional, tiene efectos directos no solo en el medio ambiente y la economía, sino también en la interacción social.

La base de la investigación es inicialmente una consideración de la dimensión legal de la sostenibilidad en la planificación del uso del suelo urbano, así como de las regulaciones legales para la participación pública formal en la planificación en §§ 2a, 4, 4a BauGB. A partir de entrevistas cualitativas y de la literatura existente, se contrastan con modelos de participación desde una perspectiva práctica y se cuestiona críticamente su relevancia con miras a la democracia representativa.

2. Dimensiones de la sostenibilidad como principio obligatorio de la planificación urbanística

El concepto de sostenibilidad es, a pesar de su actualidad constante y los desafíos sociopolíticos asociados, en parte declarado como un "cliché cotidiano" y visto críticamente en la discusión legal con respecto a su indeterminación y complejidad relacionadas con el contenido.³ Clásicamente, los cánones de interpretación se utilizan para dar forma concreta al contenido de un término legal indefinido.⁴ Para la terminología del "desarrollo sostenible", el historial del contexto regulatorio y su importancia en el sistema en general, no solo bajo la ley alemana sino también europea, pueden ser vistos como las referencias decisivos. En el derecho ambiental, la sostenibilidad, cuya idea básica proviene de la silvicultura (Carlowitz "Sylvicultura oeconomica") se remonta a principios del siglo XVIII y solo experimentó el repunte que continúa hasta hoy en la década de 1970.⁵ La comprensión actual de la sostenibilidad se basa esencialmente en el informe de 1987 "Our common Future" de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), que entiende el desarrollo sostenible como un desarrollo "que satisface las necesidades de la generación actual, sin poner en peligro las oportunidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades y elegir su estilo de vida".⁶

El triángulo mágico de la sostenibilidad es ubicuitario, los enfoques legales se pueden encontrar tanto en los requisitos europeos como en la legislación alemana. Como mencionado, el enfoque a menudo se encuentra en el pilar ecológico, prueba de ello es también el art. 20a de la Ley Fundamental alemana tanto como el derecho ambiental, que se refiere principalmente a la protección de los recursos naturales.⁷

En términos de contenido como principio legal a la sostenibilidad se le asigna la calidad de un punto de ponderación en el contexto de la ponderación justa y que tiene un efecto sobre el resultado de la ponderación. La planificación urbanística es un ejemplo vívido de la naturaleza tridimensional de la sostenibilidad en la ley. Según el artículo 1 V BauGB los planes urbanísticos tienen por objeto garantizar un desarrollo urbano sostenible, que armoniza los requisitos sociales, económicos y ambientales, y un uso socialmente justo de la tierra que sirva al bien común. Deben ayudar a garantizar un entorno humano y a proteger y desarrollar los fundamentos naturales de la vida, así como a diseñar el

³ Ronellenfitch, Michael, Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips, NVwZ 2006, p. 385-389, 385.

⁴ Una introducción se encuentra en Muthorst, Olaf, JA 2013, p. 721-727.

⁵ En cuanto al neologismo ver Grober, Ulrich, Die Entdeckung der Nachhaltigkeit, p. 114. München 2013; zur Entwicklung auch Ronellenfitch, Fn. 3, p. 386.

⁶ Brundtland-Bericht: Our common Future, 1987, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, zuletzt aufgerufen am 0207.01.2021.

⁷ Mas detalles Nitschmann, Kathrin, Conceptos legales para la protección de los recursos naturales en Alemania con vista al Perú: Hace falta una ley transversal?, en: Zegarra-Valdivia, Diego (Hrsg.), Actas del Congreso Internacional por los cien años de la Facultad de Derecho de la PUCP. LIMA. Palestra. 2019, p. 227-256.

área local y paisajística de manera responsable hacia las generaciones futuras.⁸ El ejemplo de la planificación urbanística deja en claro que también se debe dar espacio a la justicia social; la estandarización de formas procesales apropiadas es solo la continuación lógica de este enfoque.

En vista del hallazgo de que la sostenibilidad tiene un componente tanto material como formal y que ambos ya han encontrado su camino en la ley de planificación escrita, tiene sentido no solo mirar críticamente el componente material de la sostenibilidad, como ha sucedido a menudo en la literatura, pero también tener un enfoque en el componente formal que permite decisiones de planificación justas y sostenibles. La sostenibilidad a través de procedimiento también ha encontrado su lugar en la literatura científica y se discute en varios campos de aplicación.⁹

En el contexto del derecho ambiental, la "Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales", la llamada Convención de Aarhus de 1998, ha fortalecido los derechos de los ciudadanos y las asociaciones ambientales en materia ambiental otorgándoles derechos procesales subjetivos. De acuerdo con este importante tratado internacional, que vincula los derechos humanos y la protección del medio ambiente y tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil. La ciudadanía tiene la oportunidad de obtener información sobre asuntos relacionados con la protección del medio ambiente y de participar en los procesos de toma de decisiones administrativas. La convención parte de la idea de "empoderamiento" del individuo en favor de la protección ambiental y le otorga al individuo tres derechos: "acceso a la información", "participación pública" y "protección legal" y, por lo tanto, especifica un - aunque no completamente reconocido como tal - derecho fundamental al medio ambiente. Se basa en una teoría democrática de los derechos de participación en el sentido de una "democracia ambiental" directa.¹⁰ Para la ordenación del territorio, la participación pública resulta del artículo 7 de la Convención y, por lo tanto, también incluye planes urbanísticos.

A nivel europeo, la convención esta implementada en la Directiva relativa al acceso del público a la información medioambiental y la Directiva 2001/42/CE y Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica.

⁸ § 1 Abs. 5 BauGB en la versión publicada el 23.09.2004, BGBl. I p. 2414, modificada por última vez por la ley de 08.08.2020, BGBl. I p. 1228.

⁹ Vea, por ejemplo, las publicaciones en Kahl, Wolfgang (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, Tübingen 2016.

¹⁰ Epiney, Astrid / Diezig, Stefan / Aarhus-Konvention Handkommentar, Pirker, Benedikt / Reitemeyer, Stefan, 1. Auflage, Baden-Baden 2018, Rn. 2; Fisahn, Andreas, *Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind – Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention*, ZUR 2004, p. 136-140, 137; exhaustivo Dausen, Manfred/Ludwigs, Markus, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Rn. 307.

ca (EAE),¹¹ cuyos requisitos en Alemania se han efectuado en la Ley de Información Ambiental y la Ley de Participación Pública.¹²

3. El ciudadano como "actor" en el proceso de planificación formal desde la perspectiva alemana

En este contexto, ya está claro que la participación pública es una preocupación urgente de la política y la legislación europea y está indisolublemente ligada a la idea de sostenibilidad. Queda por aclarar cómo se implementa esta tendencia en el derecho de planificación urbanística alemán. Para una mejor comprensión, primero es necesario echar un vistazo al concepto de participación en el contexto legal (a), sus posibilidades en el marco del principio de democracia representativa (b) antes de examinar finalmente la ley alemana sobre planificación urbanística y las formas existentes de participación pública (c-g).

a) Sobre el concepto de participación desde el punto de vista jurídico

Desde la introducción de la BauGB en 1960¹³ la dimensión de la participación pública en el derecho alemán ha cambiado significativamente: el ciudadano está avanzando como actor. Ya desde 1976¹⁴ § 2a BauGB prevé la participación de los ciudadanos en la planificación del uso de la tierra urbanística. Anteriormente, de acuerdo con la § 2 V solo los responsables de los asuntos públicos tenían derecho de dictamen. Desde la Ley de adaptación de la legislación urbanística al Derecho europeo (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) de 2004¹⁵ y la influencia de la Directiva de Participación Pública, la ley de planificación alemana habla de "participación pública".¹⁶ En la literatura, sin embargo, también se utiliza la "participación ciudadana",¹⁷ mientras que el término "participación" solo no se utiliza en términos legales

¹¹ Directiva 2003/4/CE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41/26; Directiva 2003/35/CE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156/17 ff.; Directiva 2001/42/CE des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), ABl. Nr. L 197.

¹² Umweltinformationsgesetz del 14.2.2005, BGBl. I, 3704, modificada por última vez el 20.07.2017 (BGBl. I, 2808); Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 9.12.2006, BGBl. I, 2819.

¹³ Bundesbaugesetz del 23.06.1960, BGBl. I, 341

¹⁴ Bundesbaugesetz del 18.08.1976, BGBl., 2256.

¹⁵ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien del 24.06.2004, BGBl. I, 1359.

¹⁶ De una perspectiva practica Deutscher Städte und Gemeindebund, Dokumentation n° 41, Das BauGB 2004, Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis, <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Dokumentationen%20Nr.%201-50/doku41.pdf>.

¹⁷ Ver por ejemplo Koch Hans-Joachim/Hendler, Reinhard (Hrsg.), Baurecht, Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht, 6. Aufl. Stuttgart 2015, §18 Rn. 21; Winter, Lars, Bauleitplanung und Internet: Beteiligungsver-

y está más relacionado con el campo de las ciencias sociales. En base a esto, se asume que la participación ciudadana describe el proceso que es iniciado por los responsables, mientras que la participación, por su parte, describe un método que se origina en la población o los actores.¹⁸ Por lo tanto, a continuación, se utiliza el término participación pública, de acuerdo con el consenso legal.

b) Participación pública en la democracia representativa

La participación pública o participación ciudadana no debe confundirse con las normativas de los estados federales sobre las iniciativas legislativa popular que tienden a ser ilegítimo en el caso de la planificación urbanística.¹⁹ Las iniciativas legislativas de los ciudadanos sirven para cerrar las brechas de legitimación que surgen debido al sistema de democracia parlamentaria cuando se requieren decisiones sobre temas políticos de actualidad.²⁰ Sin embargo, si ya en el contexto de ellos surgen dificultades en el compromiso entre obligación política y obligación legal, lo mismo se puede observar en cuanto a la participación pública. Eso aun mas si se trata de modelos de participación fuera del ámbito procesal expresamente previsto.

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania dispone en el art. 20 II que el pueblo es el portador del poder estatal. En Alemania, este principio de democracia está diseñado como una democracia representativa; las decisiones políticas se toman a través de representantes electos. Esto es diferente del modelo de democracia directa o inmediata, como existe en Suiza, por ejemplo, donde los ciudadanos tienen voz en todos los niveles estatales.²¹ Sobre la base de la democracia representativa en el art. 10 I del TUE, el legislador europeo ha según art. 10 III tomado decisión a favor de un modelo de democracia participativa que lo complementa. Esta basada expresamente en la idea que la democracia requiere la estandarización de los derechos procesales para dar forma el status activus del ciudadano

fahren des Baugesetzbuches im Wandel, Göttingen 2013, p.64; Stender-Vorwachs, Jutta, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, NVwZ 2012, p. 1061-1006.

¹⁸ Ver Vetter, Angelika / Remer-Bollow, Uwe Bürger und Beteiligung in der Demokratie, Wiesbaden 2017, p. 61;

Vetter / Remer-Bollow, p.61, Thewes, Christoph/Saalbach, Claudia/Kohler, Ulrich, Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten, Potsdam 2014, p.9, <https://www.uni-potsdam.de/soziologie-methoden/pdf/beteiligung.pdf>.

¹⁹ Respecto a la relación entre planificación urbanística y iniciativas legislative popular ver Burrack, Michael/ Stein, Katrin, Plebiszit und Bauleitplanung in Berlin – Anmerkungen zum Verhältnis von Bauleitplanung und Bürgerbegehren/Bürgerentscheid auf Bezirksebene, LKV 10/09, p. 433-442.

²⁰ En detalle en el contexto de la cuestión del efecto vinculante Salaw-Hanslmaier, Stefanie/Möller, Franz-Josef, Direkte und repräsentative Demokratie ZRP 2020, p. 77-80; zu den hohen Hemmschwellen von Volksgesetzgebung siehe Jung, Ottmar, Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland, ZRP 2000, p. 440-447, 441 f.

²¹ Sobre el modelo de la democracia directa Böhm, Monika, Die direkte Demokratie in der Schweiz, DöV 2013, p. 1-6.

de la Unión Europea.²² La obligación de cercanía al ciudadano se especifica con más detalle en el art. 11 del TUE.

c) El procedimiento de planificación urbanística en la legislación alemana

La planificación urbanística es el instrumento central del derecho urbanístico general que sirve a la orientación y planificación del desarrollo urbano.²³ Los respectivos municipios son los responsables de la elaboración de los planes. La planificación del uso del suelo urbano debe distinguirse de la planificación de proyectos infraestructurales (Fachplanungen) y la planificación urbanística general. Las regulaciones legales sobre la planificación del uso del suelo se establecen en el Baugesetzbuch (Código de urbanismo) en combinación con la Ordenanza de Utilización de Edificios (BauNVO).

En principio, los estados federales (Länder) tienen derecho a legislar en virtud del art. 70 de la Ley Fundamental. Sin embargo, en el ámbito del derecho de la planificación urbanística no existe una competencia legislativa uniforme, sino que se divide entre el gobierno federal y los estados federales. De acuerdo con las disposiciones de la Ley Fundamental, debe establecerse una distinción entre legislación exclusiva y legislación competitiva. Sin embargo, en el caso de competencia competitiva en virtud del artículo 72 de la Ley Fundamental, los estados solo tienen competencia legislativa mientras el gobierno federal no haya hecho uso de su derecho. Las áreas que caen bajo la competencia competitiva del gobierno federal se enumeran en el artículo 74 de la Ley Fundamental.²⁴

En el ámbito de la planificación urbanística, como parte de la ordenación del territorio y el desarrollo urbano, el gobierno federal ha hecho uso de su competencia legislativa haciendo referencia al Art. 74 I No. 18 de la Ley Fundamental. De acuerdo con la literatura y la jurisprudencia de la BVerfG, se entiende por “derecho territorial” aquellas normas que regulan las “relaciones jurídicas entre las personas y la tierra”.²⁵ Por lo tanto, la ley de planificación urbana también está sujeta al concepto de ley del suelo en el sentido del artículo 74 I No. 18 de la Ley Fundamental. Esto significa que los estados federales solo tienen plena competencia legislativa para las normativas nacionales de ordenación de la edificación. De acuerdo con la garantía municipal de autogobierno de conformidad con el art. 28 II de la Ley Fundamental, la ordenación territorial municipal es percibida por los municipios como un asunto de la comunidad local en el marco de la ley bajo su propia responsabilidad.

²² Streinz/Rudolf/Huber, EUV/AEUV, 3. Aufl. München 2018, EUV art. 10 Rn. 47-50.

²³ Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. Berlin 2015, § 2 Rn.4.

²⁴ En cuanto a la competencia legislativa en el ámbito de la ordenación del territorio y la ordenación del territorio, véase Langguth, Niklas, Die Grenzen der Raumordnungsplanung – Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen für Raumordnung und Bauleitplanung, ZfBR 2011, p. 436-442, especialmente § 439.

²⁵ Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias, Öffentliches Baurecht, 6. Aufl. Berlin 2015, § 2 Rn. 1;

La dimensión de esa responsabilidad de la planificación urbanística se deriva de § 1 de la BauGB. En consecuencia, el uso del terreno debe prepararse de acuerdo con las regulaciones formales y materiales de la BauGB y las regulaciones aplicables de la BauNVO. El aspecto de la sostenibilidad en la planificación del uso del suelo urbano se expresa de muchas maneras. De acuerdo con § 1 V BauGB, la planificación del uso del suelo tiene como objetivo garantizar un desarrollo urbano sostenible que armonice los requisitos sociales, económicos y ambientales, asumiendo también la responsabilidad de las generaciones futuras. En relación con esto, por ejemplo, se deben conservar los recursos, fortalecer los distritos y promover un clima urbano saludable. También la conservación de la diversidad biológica forma parte de la planificación del desarrollo urbano sostenible. En la práctica, este principio de sostenibilidad se utiliza, entre otras cosas, minimizando las intervenciones en la naturaleza y el paisaje.

Los municipios elaboran los planes urbanísticos tan pronto y en la medida que sea necesario para el orden y urbanismo. Esto refleja la función esencial de la planificación: desarrollo y orden. Sobre la base del principio de planificación, el desarrollo urbano se lleva a cabo principalmente a través de los planes marco urbanísticos, el plan de aprovechamiento de áreas («Flächennutzungsplan») y un plan urbanístico («Bebauungsplan»).

De acuerdo con § 1 II BauGB, el plan de aprovechamiento de áreas sirve como preparatorio y el plan urbanístico como plan vinculante. El plan de aprovechamiento de áreas representa el tipo de uso del suelo en sus principales características, se elabora para todo el municipio y constituye la base del desarrollo y ordenación urbanística del municipio. Este plan general de desarrollo se elaborará para un período a largo plazo de 10 a 15 años. El plan urbanístico, por otro lado, se considera un plan legalmente vinculante como estatuto. Se desprende del principio de desarrollo que el plan urbanístico se desarrollará a partir de aprovechamiento de áreas, § 8 II BauGB. A diferencia del plan de aprovechamiento de áreas, el plan urbanístico no se elabora para toda el área del municipio, sino solo para partes individuales del municipio. El procedimiento para la elaboración de planes marco urbanístico está regulado en los §§ 2 y siguientes BauGB. Estas regulaciones también se aplicarán a la modificación, adición y cancelación de un plan.²⁶

d) Participación pública temprana

El anteproyecto de plan está según los §§ 3, 4a, 4b BauGB sujeto a la participación pública temprana según § 3 I BauGB y la participación pública formal según § 3 II BauGB. Sobre la

²⁶ Ver detalles en Erbguth/Schubert, Fn. p. 10-17; Jeromin en Kröniger/Aschke/Jeromin, § 1 Rn. 50 ff.; Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard (Hrsg.), Baurecht, Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht, 6. Aufl. Stuttgart 2015, §14 Rn. 9 ff.

base de los dictámenes el anteproyecto de plan se adapta, amplía o renueva por completo. La participación pública temprana se remonta a los requisitos de la Convención de Aarhus. Según el art. 6 IV de la Convención, el público debe participar en un momento en el que “todas las opciones estén todavía abiertas y pueda tener lugar una participación pública efectiva”. La idea detrás de la participación temprana del público es que los contenidos del plan aún no están solidificados, para que se pueda garantizar una influencia ciudadana en la planificación.²⁷

La participación temprana no está sujeta al inicio formal del procedimiento de planificación que comienza con la decisión formal sobre la planificación según § 2 BauGB. Más bien puede tener lugar en fases anteriores si hay suficiente sustancia planificable, es decir objetivos y propósitos de la planificación que se pueden presentar y discutir. Una parte importante de este diseño preliminar son los efectos de la planificación, sus opciones de ubicación y alternativas de realización.²⁸ El municipio dispone de cierto margen de maniobra para el contenido y la organización de la participación pública temprana. De tal forma existe -por lo menos en teoría- una oportunidad de participación pública en una etapa bien temprana para involucrar a los ciudadanos de manera creativa y efectiva en el proceso de planificación. Por su puesto su incidencia de un dicho modelo depende en primer lugar de los actores responsables. En la práctica la participación pública temprana tiene como forma clásica una reunión ciudadana - cuyo curso exacto puede ciertamente tomar varias formas según la motivación y el compromiso de los actores. Hay ejemplos de proyectos urbanísticos en los cuales el enfoque es desde el principio la orientación sobre cómo interactuar con los ciudadanos. Idealmente y con respecto al marco perfilado arriba se debe entablar un diálogo las autoridades de planificación y los ciudadanos intentando ver el proyecto desde la perspectiva de los ciudadanos y los directamente afectados. Esta es la única forma de lograr una participación real de los ciudadanos “en pie de igualdad” desde el participio hasta un verdadero empoderamiento, para garantizar la implementación sostenible de proyectos.²⁹

La participación pública temprana en la planificación urbanística sirvió de modelo para la extensión de la ley del procedimiento administrativo en 2013. Debido a los desarrollos y las violentas protestas públicas en torno al proyecto de infraestructura de transporte "Stuttgart 21", el legislador ha integrado, con la denominada Ley de Unificación de Planes,³⁰ las normas sobre la participación pública temprana en proyectos importantes de infraestructura.³¹

²⁷ Erguth, Wilfried/Schubert, Mathias, *Öffentliches Baurecht*, 6. Auflage, Berlin 2015, p. 84 f.

²⁸ Mas detalles en Schrödter, Wolfgang (Hrsg.), *Baugesetzbuch Kommentar*, 8. Aufl. Baden-Baden 2015, § 3 Rn. 42; Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard (Hrsg.), *Baurecht, Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht*, 6. Aufl. Stuttgart 2015, p. 321 f; Battis, Ulrich, *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, 7. Aufl. Stuttgart 2017, Rn. 219, Erguth/Schubert, Fn. p. 85.

²⁹ Sobre funciones y oportunidades para la participación igualitaria Stender-Vorwachs: *Neue Formen der Bürgerbeteiligung?*, NVwZ 2012, p. 1061-1066, 1063.

³⁰ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 7.6.2013, (BGBl. I p. 1388).

³¹ Ver Köck, *Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft am Verwaltungshandeln – eine Bilanz*, ZUR 2016, p. 643-648 p. 647f.; Schrödter, Fn...§ 3, Rn. 7; La norma esencial del § 25 III VwVfG solo es aplicable a proyectos que pueden tener efectos “más que insignificantes”, como por ejemplo proyectos de tráfico, de infraestructura y proyectos

Sin embargo, la autoridad competente no está obligada a realizar ella misma la participación pública anticipada, solo existe la obligación de información sobre eso por parte de la autoridad administrativa hacia el responsable del proyecto.³²

e) Participación pública formal

Después de completar los documentos de planificación, el público se involucra formalmente de acuerdo con § 3 II BauGB a través de la exhibición pública del plan. Durante la exhibición, el público puede inspeccionar los documentos y, si es necesario, enviar dictámenes antes de que el plan esté listo para una decisión. El borrador del plan se exhibirá públicamente durante un mes con su justificación y las declaraciones ambientales esenciales ya disponibles, después de un anuncio local una semana antes. Esto se suele hacer por medio de un diario o en el boletín oficial del municipio especificando el lugar y la duración de la exhibición; según § 4a IV BauGB, además es obligatorio el anuncio público en Internet.³³ De esa forma se cumple la función de activación ciudadana destacado en la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Federal como mecanismo para revelar la consciencia de la ciudadanía en cuanto a una participación.³⁴

Sin obligación de forma precisa los ciudadanos pueden entregar dictámenes durante la exhibición pública del plan. Después de una minuciosa examinación de estas declaraciones ciudadanas los responsables tienen obligación de informar sus autores del resultado.³⁵ En caso de cambio de la planificación después de la dicha examinación hay que repetir todo el procedimiento, § 4a III 1 BauGB.³⁶ El efecto de preclusión procesal se puede aplicar a todos los dictámenes presentadas fuera de plazo.

La importancia de las regulaciones para la participación pública se manifiesta al mirar las regulaciones del § 214 BauGB. Si los municipios cometen errores durante la fase de participación pública, como en cuanto la duración de la exhibición del plan, la ubicación o los objetos

que requieren aprobación bajo la ley de control de inmisiones.

³² Ziekow, NVwZ 2013,754; Engel/Pfau in Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz Großkommentar, Baden-Baden 2014, §25 Rn.45-49.; Gard, Andre, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Baden-Baden 2018, p. 25f f.; Umweltbundesamt, Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten, 2017, p. 14 ff., <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/uba-va-handout.pdf>.

³³ Sobre el procedimiento de participación pública de forma digital Christner, Thomas/Walker, Benedikt, Anbruch des digitalen Zeitalters bei der öffentlichen Bekanntmachung im Rahmen der Bauleitplanung, KommJur 2018, p. 161-164.

³⁴ Relativo a la función de activación ciudadana BVerwG, B.v. 17.09.2008, Az. 4BN 22.08, juris; sobre los tipos de información ambiental BVerwG, U. v. 18.7.2013, Az. 4 CN 3.12, juris; BVerwG, Urteil vom 06.06.2019, Az. 4 CN 7.18; siehe auch Schindler, Jörg/Brenner, Anja, Umweltbezogene Informationen, ihre Bekanntmachung und Verfügbarkeit i.p.v. § 3 II BauGB, NVwZ 2015, p. 644-648.

³⁵ Según § 3 II hay excepción en el caso de los llamados “procedimientos masivos” en los que más de 50 personas han presentado opiniones similares. Estas personas deben tener acceso al resultado del examen

³⁶ Relativo a la exhibición repetida de un plan BVerwG, U. v.18.4.2016; Az. 4 BN 9.16, juris; BVerwG, U. v. 8.3.2017, Az. 4 CN 1.16, juris.

del plan, se puede suponer un error considerable según § 214 I 1 BauGB y, en última instancia, podría conducir a la ineficacia de la planificación.³⁷

f) Alternativas al procedimiento legal formal

El procedimiento estandarizado de la participación público debería, al menos teóricamente, ofrecer un terreno fértil para la participación pública. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, se critica que la participación a menudo no fuese un diálogo y que no hubiese un verdadero intercambio entre autoridades administrativas, desarrolladores de proyectos y ciudadanos pero que más bien, se limitase a la mera presentación de una opinión y un procedimiento "a medias". Aquí entran los llamados procedimientos informales que se utilizan para tratar de involucrar más a los ciudadanos y así cerrar brechas en la aceptación de decisiones políticas. Estos procedimientos se basan en teorías de la acción comunicativa y tienen un carácter discursivo y deliberativo.³⁸

La necesidad de modelos alternativos o complementarios a la participación ciudadana prevista legalmente se manifiesta en diversas variantes que se ensayan para posibilitar la participación ciudadana en el desarrollo urbano. Estamos hablando de modelos llamados "encuestas", "cafés del mundo", "consejo ciudadano - café ciudadano", "taller futuro", "conferencia futura", "mesa redonda". La legislatura aparentemente también ha reconocido la necesidad de formas alternativas de participación y en 2013 estandarizó con la regulación de § 4b BauGB la mediación como un instrumento complementario para la participación pública.³⁹

Según § 4b BauGB, el municipio está autorizado a transferir la implementación de la mediación a un tercero. Se trata de un instrumento de participación pública informal y siempre debe considerarse como un procedimiento voluntario complementario.⁴⁰ La Ley de Mediación, basada en la Directiva de la UE 2008/52 / EG, que entró en vigor el 26 de julio de 2012,⁴¹ contiene las características esenciales de la mediación. Los resultados obtenidos del proceso de mediación se pueden incluir y ponderar independientemente en el proceso de ponderación justa de § 1 VII BauGB y, por lo tanto, pueden influir en el resultado final de la planificación. El resultado de la mediación solo tiene un efecto de apoyo en el proceso de

³⁷ Mas detalles Stüer, Bernhard, Der Bebauungsplan: Städtebaurecht in der Praxis, 5. Aufl. Baden-Baden, 2015, Rn. 665 f.; Uechtritz, Michael, Anforderungen an die Bekanntmachung bei der erneuten Auslage eines Bebauungsplanentwurfs nach § 4a III BauGB, NVwZ 2014, p. 1355-1357; Decker, Andreas, Die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren über das Internet nach dem neuen § 4a Abs. 4 p. 1 BauGB ZfBR 2016, p. 440, 445.

³⁸ Ver con enfoque práctico Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge, Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, Universität Leipzig, 2013m -p. 54 ff.

³⁹ Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und der weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts', Bundesgesetzblatt Teil I 2013Nr. 29 vom 20.06.2013, p. 1548.

⁴⁰ Grooterhorst, Ursula, Mediation im Bauleitplanverfahren als freiwillige Ergänzung zur Öffentlichkeitsbeteiligung, KommJur 2018, p. 324-328, 325; Battis, Ulrich, Mediation in der Bauleitplanung, DÖV 2011, p.340-345, 343.

⁴¹ Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vom 21.7.2012, BGBl. 1577 .

planificación urbanística y está en pie de igualdad con otros intereses.⁴² Con la regulación sobre mediación, la legislatura se ha movido cuidadosamente hacia modelos alternativos para la resolución sostenible de conflictos. Un camino que definitivamente habría que ampliar.

g) Cambios legales a la participación electrónica a través de la enmienda BauGB 2017

Como ya se indicó, la normativa sobre participación ciudadana se ha fortalecido aún más con la posibilidad de participación en Internet. El § 4a IV BauGB, que fue enmendado en 2017,⁴³ hizo vinculante que el anuncio de exhibición del plan y ese mismo con los documentos relevantes también deben ser publicados en Internet a través de un portal de Internet central del estado. De § 214 I 1 No. 2 BauGB se deduce que la divulgación por Internet es un requisito previo para la legalidad de la planificación.

La participación digital no solamente tiene la dimensión de hacer la planificación mas fácilmente accesible pero también puede tener un efecto de apoyo en el trabajo de la administración. Si la autoridad competente recibe los dictámenes en forma digitalizada, no solo es posible tramitarlos con mayor claridad, sino también permite una gestión más económica, de manera que se ahorran recursos en el sentido más amplio.⁴⁴

5. Conclusión provisional

Aunque obviamente es una preocupación de la legislatura incluir a los directamente afectados en los proyectos locales, a menudo se observa una falta de implementación en la comunidad. La base de cada participación pública son, para retomar el modelo des los cinco escalones, en un escalón muy bajo, transparencia y información por la parte de las autoridades y desarrolladores de proyectos. Para montar los escalones hasta un verdadero empoderamiento se necesita modelos contemporáneos de participación que revelan el interés por parte de la ciudadanía. Es cierto, que los déficits de

⁴² Grooterhorst, Fn....p. 326; Durinke, Corinna/Durinke, Peter, Rechtlicher Rahmen und Grenzen von informelle Beteiligungsprozesse, KommJur 2016, 241-248, 247.

⁴³ BauGB Novelle 2017 aufgrund Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten Text von Bedeutung für den EWR und der Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU in nationales Recht durch „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt“ vom 4. Mai 2017 im Bundesgesetzblatt (BGBl I, 1057) ; Änderung zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung.

⁴⁴ Ver Hüge, Antonia, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren dezentraler Energieanlagen, Kassel 2018; Winter, Lars, Bauleitplanung und Internet: Beteiligungsverfahren des Baugesetzbuches im Wandel, Göttingen 2013, p. 25; Hartmann, Bernd J., Digitale Partizipation, Chancen und Risiken elektronischer Bürgerbeteiligungen in Verwaltungsverfahren, MMR 2017, p. 383-386, 385.

cada escalón en el camino hacia el empoderamiento continuarán en la siguiente. Si bien indudablemente se pueden encontrar ejemplos de “mejores prácticas” para una participación ciudadana exitosa, que a menudo se remonta a un creciente movimiento de emancipación del lado los ciudadanos, también existen escenarios en los que el se muestra poca comprensión al ciudadano en el debate público.⁴⁵ Se habla, entre otras cosas, de "ciudadanos enojados" que se ven marginados por el estado, lo que va en contra de una comprensión democrática del estado.⁴⁶ Exigir e implementar la participación pública abre la posibilidad de decisiones de planificación cualitativamente más sostenibles, que se encuentran con un mayor entendimiento y son apoyadas por los ciudadanos bajo su propia responsabilidad.

El principio de democracia representativa no se opone a la cuestión de una participación ciudadana más efectiva; no se cuestiona la legitimidad de los políticos electos. Esto no solo es evidente en las directivas europeas sobre la coexistencia de las instituciones europeas y los ciudadanos de la UE, sino que también queda claro en la integración de formas procesales de participación pública cada vez mas cerca del ciudadano en la normativa de planificación urbanística aplicable. El desafío radica en la implementación de la ley de forma contemporánea y orientada a la sociedad, que ciertamente requerirá un uso aún mayor de la tecnología de la información en el futuro. Si se debe pedir al ciudadano que asuma más responsabilidad por el mantenimiento del espacio público, es lógico involucrarlo en la preparación de las decisiones sin un obstáculo demasiado grande, y no solo por la forma. El voto no solo debe darse a quienes están en condiciones de hacerlo de todos modos, sino también a quienes están socialmente desfavorecidos y que de alguna manera carecen de los requisitos básicos para participar. Esto se confirma sobre todo con una mirada a los hallazgos sobre justicia ambiental.

La democracia participativa vivida con el objetivo de una toma de decisiones sostenibles en las áreas de medio ambiente, economía y asuntos sociales necesita formas de procedimiento accesibles y los procedimientos necesitan actores que los orienten y llenen de vida. Esta perspectiva de orientación social nos recuerda la dimensión holística de la planificación urbanística y requiere la perspectiva del experto, concretamente de los científicos sociales.

2ª PARTE

Prof. Dr. Thomas Wunsch

Muy estimadas y estimados colegas,

Ahora que Kathrin Nitschmann ya les ha presentado el marco legal para la participación en los procesos de planificación en Alemania, me gustaría concluir con algunas observaciones sobre el tema de la participación "voluntaria" o "cooperativa" de los ciudadanos en los procesos de Planificación y ordenamiento territorial ofrecida por las instituciones estatales y municipales. El objetivo de mi presentación es justificar la relevancia de una “cultura de participación” como ingrediente necesario que promueva la participación ciudadana de forma exitosa. Como todavía no puedo ofrecerles ningún resultado de mi propia investigación, utilizaré este espacio como una oportunidad para evaluar la situación en Alemania y derivar una idea de investigación basada en los argumentos presentados.

⁴⁵ Ver entrevistas del proyecto enero 2021...(a completar)

⁴⁶ Richter, Stefan, Demokratie am Scheideweg – Von der Bürgerbeteiligung zur Mitverantwortung, in: Sommer, Jörg (Hrsg.) Kursbuch Bürgerbeteiligung #3, Berlin 2019, p. 58-76, p. 59 f.

En cuanto a las razones por las que los gobiernos de los distintos niveles de autoridad local en Alemania también están pensando seriamente en involucrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre proyectos de infraestructura o formas alternativas del uso de la tierra, se puede decir analíticamente mucho que también se discute en otras sociedades democráticas y que a través de Colin Crouch se resumió con el término "posdemocracia" (Crouch 2008). Hoy me gustaría limitarme a dos puntos y enriquecerlos con detalles empíricos del contexto alemán.

Los reclamos de participar en la toma de decisiones en la sociedad alemana han aumentado considerablemente en general. En una encuesta representativa en 27 municipios a nivel nacional, el 76% de los encuestados afirmó que un derecho general a tener voz y a participar en las discusiones es importante antes de que los políticos electos tomen decisiones. El 69% de los encuestados también defiende las opciones de decisión popular que ofrece la democracia directa a nivel local, como por ejemplo en la ejecución de un referéndum (Fundación Bertelsmann 2014: p. 10). Entre los políticos (locales) encuestados también hubo tanto una evaluación positiva de los instrumentos de democracia directa (el 70% de los encuestados calificaron esas oportunidades como positivas o muy positivas) como la participación en foros ciudadanos abiertos (Bertelsmann - Fundación 2014: p. 13). Por tanto, las oportunidades de participación son más demandadas en la sociedad alemana y, dentro de ciertos límites, también son consideradas sensatas, al menos retóricamente, por quienes los que tienen que concederlas. Entonces se podría decir: si los actores política y administrativamente responsables no quieren producir movimientos de protesta o alentar la desafección de las y los ciudadanas/os con la política, entonces no pueden evitar implementar más oportunidades de participación ciudadana. La escalada de acontecimientos en torno al gran proyecto de renovación de la estación central de Stuttgart, conocida como "Stuttgart 21", es un testimonio impresionante de lo que sucede cuando los intereses de los ciudadanos bastante razonables no se tienen en cuenta o solo se pretende que se tengan en cuenta.

El segundo punto que me gustaría abordar se relaciona con la urgencia, la magnitud y el mega desafío de la reestructuración ecológica de nuestras sociedades y ciudades, que se asocia a una abundante complejidad e interacciones sistémicas. Esa reestructuración ecológica solo será posible si las instituciones de planificación logran involucrar a la sociedad civil de manera constructiva en los procesos de planificación ya durante una etapa temprana. Me gustaría explicar por qué esto es tan importante por medio de la temática de la construcción de las líneas para la transición energética. Un obstáculo importante es la implementación real de la construcción de líneas para el transporte de electricidad desde los aerogeneradores del norte y este de Alemania hasta los consumidores del sur del país. También debido a la falta de aceptación de las rutas específicas y como consecuencia de las correspondientes demandas de iniciativas ciudadanas ante los tribunales administrativos, la ampliación de línea necesaria es teniendo lugar a paso de tortuga: de los 6100 kilómetros requeridos, en 2016 solo se construyeron 65 kilómetros y solo se aprobaron 350 kilómetros (Kamlage / Nanz / Richter 2017: p. 57). Este ejemplo deja en claro cuánto una respuesta razonablemente exitosa a los desafíos asociados con el cambio climático para la rápida implementación de medidas adecuadas requiere la aceptación y la participación de al menos esos grupos de población con capacidad organizativa.

En Alemania existen ofertas "voluntarias" o "cooperativas" para participar en procesos de planificación, algunas con carácter experimental, ya desde la década de 1980 y especialmente algunos proyectos en las principales ciudades alemanas, como Hamburgo y Berlín, se caracterizan por un vivo interés en la participación de los habitantes de las ciudades y también por una mayor disposición de los actores de la planificación a conceder ocasiones de participar. Sin embargo, la mayoría de los científicos que se ocupan del desarrollo urbano llegan a la conclusión de que la participación pública en los procesos de planificación generalmente sea restringida a la aceptación de planes que ya están en gran parte completados y que hasta ahora se ha utilizado la participación de ciudadanos muy poco para lograr la inclusión más amplia posible de varios intereses y grupos de interés en la fase inicial de los proyectos (Leggewie / Nanz 2015: p. 172). En general, una amplia gama de esperanzas se asocia con la ampliación de las oportunidades de participación; además de facilitar la implementación de proyectos de infraestructura mediante la promoción de la aceptación, estos suelen estar destinados

a fortalecer la democracia y el capital social, pero también a mejorar la calidad de las decisiones sobre problemas y tareas de diseño cada vez más complejos (vea por ejemplo, Vetter / Eith 2015: p. 50). También podrían surgir efectos que vayan más allá del proyecto inmediatamente discutido, que podrían expresarse tanto en una mayor apertura y sensibilización de las élites políticas y administrativas como en una revitalización de la confianza de la sociedad civil en las autoridades e instituciones políticas (Vetter / Eith 2015: p. 52). Pero eso está muy lejos. Los observadores críticos del tema tratan de explicar el uso más bien defensivo de los procesos de participación iniciados por instituciones administrativas y de planificación con una cultura de participación aún no suficientemente desarrollada (por ejemplo, Leggewie / Nantz 2015: p. 173). Esto se expresa tanto en una falta frecuente de tomar en cuenta los requisitos para procesos de participación exitosos en el diseño específico de los procedimientos como en parte se basa en las actitudes de los actores relevantes y su comprensión del concepto de la participación.

Muchos científicos coinciden en los requisitos que deben cumplirse para que los procesos de participación logren resultados productivos y los involucrados experimenten tanto el proceso como su participación en él como significativo (representante Leggewie / Nantz 2015: p. 177-178):

- Se requiere un objetivo claro y una definición clara del tipo de participación (información, consulta, codecisión) para que no se generen y defrauden falsas expectativas.
- Reclutar a los participantes lo más inclusivo y representativo como posible es importante para que la participación en el proceso de formación de opiniones políticas no se limite a la llamada "élite participativa". El trabajo voluntario y la participación en asuntos políticos en Alemania es en un alto grado socialmente selectivo, con una subrepresentación extrema de los grupos de bajos ingresos y con desventajas de educación formal (Vogel et al.2017, Simonson / Vogel 2017).
- La información transparente sobre objetivos, participantes, intereses y acuerdos también es importante.
- Debe haber un margen de maniobra real, que los ciudadanos pueden aprovechar, porque son involucrados en una etapa temprana.
- La respuesta vinculante sobre las sugerencias, incluida una justificación en cuanto a las sugerencias e ideas que no se llevarán a cabo ni se implementarán, es igualmente indispensable.
- Y por último, pero no menos importante, necesita un proceso general diseñado profesionalmente y una moderación profesional de los talleres, discusiones y toma de decisiones.

Según el teórico de la planificación Klaus Selle, la participación que merece su nombre es aún más la excepción que la regla. Describe la práctica a menudo establecida de participación ciudadana "desde arriba" como "particitainment" (Selle 2013: p. 275).

La politóloga Angelika Vetter aborda las actitudes hacia las oportunidades de participación desde la perspectiva de las élites políticas y administrativas y plantea la cuestión de sus condiciones de desarrollo (Vetter 2008: p. 18). Ella ve una "cultura de participación" local y positiva como un factor que puede ayudar a moldear estas actitudes. Ella formula la hipótesis sobre el efecto de una cultura de participación beneficiosa de la siguiente manera: "Se asume que una cultura local de participación, es decir, un clima en el que la participación pública es una cuestión de rutina basada en un consenso político y urbano integral [...] - refuerza el uso de tales procesos de diálogo [...]" (Vetter 2017: p. 417). Sin embargo, añadió, estos efectos de contexto hasta ahora apenas se han investigado empíricamente.

Si bien esta perspectiva apunta las influencias formativas de una cultura local de participación sobre las actitudes de los actores individuales, las siguientes observaciones deben referirse primero a estudios seleccionados sobre las actitudes de los actores políticos hacia las diferentes formas de participación ciudadana.

En un estudio comparativo internacional entre miembros de consejos comunitarios en 15 países europeos e Israel, los científicos llegaron a la conclusión de que entre los encuestados una evaluación positiva de los procesos participativos predomina (Egner et al. . 2013). Un estudio de orientación si-

milar en 28 municipios del estado federado de Hesse llega al resultado de que muchos de los concejales municipales encuestados no pueden proporcionar ninguna información sobre la implementación real de muchos formatos de participación en su municipio porque no tienen información al respecto y, por lo tanto, no pueden evaluar la importancia de los resultados (Vetter 2017: p. 420 y 422). En este estudio, sin embargo, también domina un compromiso positivo con la participación cívica, pero al mismo tiempo surgieron muchas reservas sobre los procesos participativos. El estudio llega a la conclusión de que el promedio más alto de aprobación se encuentra en los trámites formales, más puramente informativos, como las reuniones ciudadanas, o los horarios de consulta de las alcaldías. En promedio, los procedimientos que tienen un carácter más deliberativo, como los informes de ciudadanos y la variante de presupuestación participativa que se practica en Alemania, se evalúan mucho más críticamente. Por lo tanto, se podría llegar a la conclusión de que los miembros del consejo comunitario tienen una mentalidad particularmente abierta cuando sienten que pueden dirigir el proceso de participación. Esta actitud más bien defensiva también encaja con una operacionalización de la participación pública dirigida principalmente a la información.

Pero, ¿qué comprensión de la participación corre paralelo a estas actitudes de los actores políticos y administrativos? Se pueden describir varias concepciones ideal-típicas de la participación y la cuestión de su propósito, que siempre son relevantes en la formación de actitudes reales en forma mixta (Klöti / Drilling 2014: pp.20-45):

- Desde la perspectiva de las ciencias políticas, la función principal de la participación es generar decisiones políticas legítimas.
- Desde la perspectiva de los estudios artísticos y culturales, se trata de intercambiar necesidades y problemas en público y de procesos de apropiación del espacio público.
- Desde una perspectiva teórica del discurso (como por ejemplo representado por el filósofo alemán Jürgen Habermas), se trata de intercambio, aprendizaje conjunto y conformación conjunta del cambio social.
- Desde una perspectiva legal, se trata de la igualdad de trato y la consideración de los intereses de los afectados.
- Desde la perspectiva del trabajo social, el objetivo es capacitar a las personas desaventajadas para ejercer influencia política y activarlas y movilizarlas para la mejora autónoma de sus propias condiciones de vida.
- Desde la perspectiva de la planificación, se trata de incluir de manera significativa varios intereses en el proceso de planificación para optimizar el resultado de la planificación. Una tarea importante es entonces el control y la coordinación en el proceso de planificación.
- Desde la perspectiva de la administración pública, se trata de incrementar la satisfacción y orientación al ciudadano en las actividades administrativas y mejorar la calidad de vida de todos los residentes. Aquí, también, una tarea importante es el control general de las actividades de todos los involucrados.

Se puede suponer que los actores de la política y la administración son particularmente propensos a tener una comprensión de la participación como la de la planificación, la administración y del derecho. Y en los procesos de participación estos actores encuentran todos los demás entendimientos de participación en la sociedad civil involucrada. La investigación futura sobre las formas de esas diferentes perspectivas podría proporcionar indicaciones a un diseño de procesos participativos que conduzca al éxito. Especialmente con referencia a la fase inicial, en la que el desarrollo de perspectivas y metas congruentes entre los actores diferentes es una base importante para el curso posterior del proceso de participación, sería un conocimiento muy útil.

Sin embargo, al enfocarse en el aspecto de una cultura positiva de participación, no se debe afirmar que la existencia de esta cultura es una base suficiente para una participación pública exitosa. Por ejemplo, por un lado, se pueden encontrar numerosos ejemplos del hecho de que, con un antagonismo fundamental de intereses por parte de los grupos de presión, incluso con una fuerte orientación a la participación, las soluciones cooperativas son bastante raras, como se puede describir para mu-

chos proyectos de renovación urbana en la denominada “remodelación urbana del este de Alemania”. En algunos casos, el acuerdo sobre la demolición de viviendas en las ciudades, en las cuales se bajó drásticamente la población en Alemania Oriental no tuvo éxito porque se unieron los intereses en conflicto incompatibles y un gran número de actores involucrados (Bernt / Fritsche 2008).

Por otro lado, los grandes proyectos de infraestructura se pueden llevar a cabo de manera que promueva la aceptación si los intereses de la sociedad civil también están organizados y no se dirigen fundamentalmente contra un proyecto, si existen oportunidades de influencia informal, si los órganos representativos de los distritos municipales están abiertos a sugerencias de la sociedad civil. Esto está representado, por ejemplo, por la planificación del nuevo edificio de la Estación Central de Viena, en la que se tomaron en cuenta procedimientos de participación ciudadana bastante amplia. Y se trata de un ejemplo de participación exitosa aunque representantes de la sociedad civil se refieren a estas formas de participación como eventos informativos con poca influencia en la planificación del proyecto (Kahle 2014).

Por lo tanto, debe asumirse un conjunto de factores de influencia procedimentales y estructurales si queremos describir las condiciones para una participación ciudadana exitosa. Sin embargo, uno de ellos es la cultura de la participación, que está conformada por la comprensión de la participación, y otro factor es la integración de las lógicas de acción de varios actores (Werner 2012). Poco se sabe sobre las características empíricas de las actitudes hacia la participación cívica entre los actores administrativos relevantes para la participación en el contexto alemán. Esta brecha se reducirá con las primeras entrevistas exploratorias con los actores participantes e involucrados en el desarrollo urbano y representa una dirección de mi investigación futura bajo el techo de nuestro contexto temático común.

Muchas Gracias por su atención.

Bibliografía

Bernt, Matthias; Fritsche, Miriam (2008): Kooperation – mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost“, in: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, S. 237 – 258. [Cooperación, ¿con quién? Participación de residentes en "Remodelación urbana este", en: Vetter, Angelika (Ed.): Condiciones para el éxito de la participación ciudadana local. Wiesbaden, págs. 237-258.]

Bertelsmann-Stiftung (Fundación Bertelsmann) (2014): Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wahlen, Mitmachen und Entscheiden“. Gütersloh. [Fundación Bertelsmann (2014): Democracia diversa. Resultados centrales del estudio "Participación en la transición: nuestra democracia entre elecciones, participación y toma de decisiones.]

Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt/Main. (Posdemocracia).

Kahle, Astrid (2014): Akzeptanz durch Beteiligung? Eine Fallstudienanalyse des Gesamtprojekts Hauptbahnhof Wien, in: Verwaltung und Management, 20. Jg., Heft 2, S. 67 – 77. [Aceptación mediante participación? Un análisis de un estudio de caso del proyecto general de la Estación Central de Viena, en: Administración y Gestión, año 20, número 2, págs. 67 - 77.]

Kamlage, Jan-Hendrik; Nanz, Patrizia; Richter, Ina (2017): Ein Grenzgang – Informelle, dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung 2. Norderstedt, S. 56 – 77. [Un paso fronterizo - participación ciudadana informal y orientada al diálogo en la expansión de la red de la transición energética.]

Klöti, Tanja; Drilling, Matthias (2014): Warum eigentlich Partizipation? Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume. (DOI: https://dencityblog.files.wordpress.com/2018/06/2014_fhnw_warum-eigentlich-partizipation.pdf)

[¿Por qué realmente la participación? Análisis de las ciencias sociales de la comprensión actual de la participación en la planificación, diseño y uso de espacios públicos.]

Leggewie, Claus; Nanz, Patrizia (2015): Neue Formen der demokratischen Teilhabe am Beispiel der Zukunftsräte, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung 1. Norderstedt, S. 167 – 182. [Nuevas formas de participación democrática utilizando el ejemplo de los consejos para el futuro]

Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.

[Más allá de la participación ciudadana: ¿Desarrollo urbano como tarea conjunta? Análisis y conceptos.]

Simonson, Julia; Vogel, Claudia (2017): Politische Partizipation: Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Bürgerinitiativen und politische Ämter, in: Simonson, Julia et al. (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Wiesbaden, 199 - 216.

[Participación política: campañas de firmas, manifestaciones, iniciativas ciudadanas y cargos políticos]

Vetter, Angelika (2017): Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung, in: M. Tausendpfünd/A. Vetter (Hrsg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. Wiesbaden, S. 415 – 455. [Culturas de participación y participación ciudadana.]

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: dies. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, S. 9 – 28.

[Participación ciudadana local: Un tema importante con preguntas abiertas.]

Vetter, Angelika; Eith, Ulrich (2015): Potenziale dialogischer und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, in: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung 1. Norderstedt, S. 48 – 60. [Potenciales de la participación ciudadana democrática directa y dialógica.]

Vogel, Claudia; Hagen, Christine; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens (2017): Freiwilliges Engagement und öffentliche gemeinschaftliche Aktivität, in: Simonson, Julia et al. (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement. Wiesbaden, 91 – 151.

{Participación voluntaria y actividad de la comunidad pública.]

Werner, Stefan (2012): Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung. Wiesbaden.

[Control de la cooperación en el desarrollo urbano integrado y social.]